Ensino Superior no Brasil: Os interessados

Simon Schwartzman

Introdução

O ensino superior no Brasil está chegando a uma encruzilhada. O modelo antigo, centralizado num sistema de elite, custeado pelo governo para uns poucos, não atenderá as necessidades do país no Século XXI. O Governo do Brasil, com a colaboração do Banco Mundial, está examinando uma série de alternativas para enfrentar os problemas mais críticos do ensino superior no país:

- *Cobertura crescente:* Um bolsão demográfico de brasileiros jovens está atingindo a idade universitária. Eles terão mais diplomas secundários e aspirações educacionais mais altas do que qualquer geração anterior. O atual sistema proporciona ensino para menos de 10% dessa faixa etária, estando mal-preparado para atender a crescente procura. Para enfrentar esse desafio, o sistema de ensino superior precisará ter maior diversificação, melhor qualidade e ser menos dispendioso.
- *A reestruturação dos mecanismos de custeio para apoiar a autonomia institucional e propiciar incentivos à eficiência.* Está em pé de igualdade com os países da OCDE mas a qualidade não. A inflexibilidade de todo o sistema de ensino superior institucionalizou uma estrutura cujos custos, mecanismos de custeio e regulamentação, bem como os incentivos que cria, devem ser examinados, a fim de aprimorar a sua qualidade e eficiência.
- *O papel do Governo Federal: fornecedor, financiador e regulador do ensino superior.* A última grande reforma do ensino superior foi feita em 1968. Atualmente, o apoio federal para o ensino superior é canalizado quase exclusivamente para as universidades federais (e predominantemente para custear salários). Pouco se refletiu a respeito dos papéis apropriados do governo federal num sistema diversificado de ensino superior.
- *Qualidade da instrução.* Os sistemas de garantia de qualidade nos níveis institucionais e nacionais são fracos, rígidos e politizados. Eles não estimulam a diversidade ou a flexibilidade do currículo.
- *Interessados: as realidades políticas da mudança.* Muitos dos problemas do sistema são bem conhecidos e discutidos amplamente no Brasil. Na comunidade do ensino superior, os oponentes da mudança provêm dos grupos mais capazes, politicamente mais ágeis e influentes, contando geralmente com fortes proteções jurídicas (até mesmo constitucionais) e burocráticas. A viabilização de qualquer mudança de política precisa fatorar estrategicamente uma oposição política potencialmente forte e bem organizada.

Os oito documentos desta série representam um exame sistemático das opções políticas para o ensino superior no Brasil.

Este documento, do conhecido sociólogo brasileiro Simon Schwartzman, proporciona uma perspectiva sobre as forças políticas que moldam ou impedem a mudança. Ele apresenta o elenco de atores: professores, legisladores, estudantes, administradores de universidade, reguladores federais, pais, sindicatos e outros que constituem o contexto em que a mudança irá ocorrer. Trata-se de um prefácio valioso para qualquer discussão sobre a mudança no sistema de ensino superior do Brasil.

Donald Winkler
Lauritz Holm-Nielsen

Ensino superior no Brasil: os interessados

Simon Schwartzman[1]

A abordagem

As principais dimensões, características e problemas do ensino superior no Brasil são bem conhecidas, graças a um volume substancial de pesquisa anterior, condensado no documento "Avaliação do Setor do Ensino Superior", elaborado para esta conferência: diversificação institucional; algumas instituições, programas de curso e departamentos de pesquisa surpreendentemente bons e muitos outros previsivelmente ruins; as proporções do sistema privado; problemas de equidade, qualidade e relevância; questões administrativas e de gerenciamento; as questões de custos e de eficiência no uso dos recursos públicos. Mais sujeitas a controvérsias, mas igualmente bem conhecidas, são as propostas a fim de resolver esses problemas: mudar o contexto institucional, mudar a forma em que os programas de cursos são organizados, aumentar as vagas no setor publico, cobrar taxas, estabelecer sistemas institucionais de avaliação, aumentar (ou reduzir?) o poder de regulamentação do governo central sobre o setor privado, e outras.

[1] Agradeço a Cláudio de Moura Castro, Daniel Levy, Eunice Durham, Jacques Schwartzman, João Batista Araújo e Oliveira e Maria Helena Magalhães Castro por seus úteis comentários, correções e críticas.

Não basta conhecer os fatos e sugerir soluções ideais. É necessário, também, ter o poder para implementá-las. O Brasil, como os Estados Unidos, é uma democracia descentralizada e o poder com que contam as suas autoridades nacionais para impor mudanças é limitado por restrições jurídicas e a capacidade dos grupos organizados e das instituições de resistir a elas. Isso se aplica especialmente ao ensino superior, onde muitos atores pertencem à elite intelectual e são altamente eloqüentes e expressivos. Com efeito, as iniciativas no sentido de empreender grandes reformas nos sistemas de ensino superior nas sociedades democráticas terminam freqüentemente em fracasso, precisamente porque não se leva em conta a força da oposição[2]. Não se deve pensar, contudo, que as reformas implementadas por regimes autoritários são melhores em qualquer sentido. As instituições de ensino superior das sociedades democráticas são geralmente melhores do que as dos regimes autoritários. Isso porque, para florescer, as instituições acadêmicas precisam de um ambiente de liberdade e de iniciativa individual, que inexistem em ambientes autoritários. Mesmo as reformas melhor concebidas não teriam possibilidade de sucesso se fossem empreendidas por meio de ameaças e desmoralização dos principais participantes das instituições reformadas. As instituições acadêmicas não são organizações com uma função singular nem se prestam a modelos e comandos verticais, impostos hierarquicamente. A tarefa da reforma institucional no ensino superior é, em grande parte, uma tarefa de persuasão intelectual, que só pode ocorrer em sistemas políticos abertos. Seria ingênuo, contudo, imaginar que grupos de interesses profundamente arraigados pudessem ser simplesmente persuadidos a aprovar mudanças que os prejudiquem. A democracia não é apenas uma questão de persuasão mas também de alianças e controvérsias e isso também se aplica ao ensino superior.

Questões de poder social e político podem ser abordadas de diversas formas. Uma parte tradicional e constante da abordagem necessária é examinar os estatutos jurídicos e as instituições estabelecidas: quem tem direito a que. Outra abordagem tradicional é tentar encontrar quem tem prestígio, recursos e vínculos, e supor que os que estão no topo são também os detentores do poder[3]. Os cientistas políticos geralmente preferem isolar questões específicas e ver quem de fato participou na formulação de políticas específicas[4]. Neste texto, tentaremos combinar a primeira e a terceira abordagens, examinando os contextos jurídicos e as instituições do ponto de vista das questões específicas que estão sendo manipuladas por meio deles.

As clivagens ou linhas de falha mais visíveis no ensino superior brasileiro estão entre os setores públicos versus privado e entre as instituições de boa qualidade, orientadas para a pesquisa, e os programas de cursos de baixa qualidade, apenas de ensino. A tendência usual é comprimir os dois, colocando as instituições públicas, gratuitas e de alta qualidade num lado e as privadas e de má qualidade no outro. Contudo, essa correlação está longe da perfeição e obscurece a necessidade de enfrentar questões como equidade, diversidade, acesso, financiamento, teor dos cursos, formatos institucionais e os vínculos entre estudo e trabalho, que se beneficiariam de uma perspectiva menos polarizada.

---

[2] Para uma discussão das iniciativas de reforma do ensino superior no início da década de 1980, ver Cerych e Sabatier, 1986; Kitamura, 1985; Premfors, 1983; Lane, 1983; Levy, 1980; Schwartzman, 1988; Wittrock, 1984.

[3] Esta é a abordagem quase-marxista adotada por C. Wright Mills em sua famosa *The Power Elite.* (Mills, 1956).

[4] A referência clássica é Robert Dahl, *Who Governs?* (Dahl, 1961).

As conclusões a que chegaremos não serão surpreendentes mas, certamente, causarão preocupação. Podem ser expostas de maneira simples, dizendo-se que os que têm mais poder para produzir mudança têm mais a ganhar mantendo a situação como está, enquanto que os que mais se beneficiariam da mudança são os que menos podem fazer. Essa diferença de poder está relacionada com o conhecimento, a informação e a organização. A reforma do ensino superior deveria beneficiar as pessoas atualmente impossibilitadas de estudar nas universidades, que só podem recorrer a instituições de segunda classe ou que ganhariam se os recursos públicos fossem usados com maior equidade. Esse público amplo, contudo, sabe muito pouco a respeito de ensino superior e não se congrega para manifestar seus interesses, ao contrário daqueles que enraizaram os seus interesses no ensino superior tal como ele hoje existe e temem as mudanças que possam ameaçar os seus benefícios atuais ou previstos. Há setores muito importantes das instituições de ensino superior que gostariam de mudar a situação e abrir novos horizontes, principalmente aqueles com empenho profissional mais forte numa agenda acadêmica mas que não poderiam de forma alguma avançar sem forte apoio ou vínculos externos. Uma conclusão secundária mas importante é que muitos problemas do ensino superior no Brasil estão relacionados com procedimentos e práticas operacionais, com as formas em que essas instituições são administradas e se vinculam às autoridades públicas, e ao contexto mais amplo da administração pública e das políticas sociais do Brasil. Apesar disso, esse contexto mais amplo é considerado garantido ou ignorado e raramente questionado.

O Conselho Nacional de Educação e a expansão do setor privado

O conjunto de princípios, normas e regras que moldam o ensino superior no Brasil são animados pela primeira lei sobre ensino superior do país, de 1968 (Lei federal 5540/68), pela Constituição de 1988, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, pelos decretos e regulamentos baixados pela administração federal e pelos pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação, criado em 1995 e que substitui o antigo (e semelhante) Conselho Federal de Educação.

As primeiras universidades brasileiras datam de meados da década de 1930 e foram precedidas por um conjunto de faculdades profissionais isoladas de direito, medicina, engenharia, odontologia e farmácia, criadas no início do século XIX. Ao Ministério da Educação (e Saúde), federal, criado em 1931[5], seguiu-se a legislação que criou as primeiras universidades e o Conselho Nacional de Educação, constituído por cidadãos independentes, nomeados pelo Presidente da República, com mandatos longos e fixos, a fim de cuidar do teor e da orientação das questões educacionais, em todos os níveis. Em meados da década de 1940, o velho Conselho teve o seu nome mudado de "Nacional" para "Federal" e em 1995, no Governo Fernando Henrique Cardoso, voltou a ter o seu nome anterior.

A fundamentação lógica desse Conselho, que sobreviveu por mais de sessenta anos, está em que a administração não é nem confiável nem suficientemente competente para cuidar dos assuntos educacionais, que vão além das simples questões rotineiras ou das

---

[5] Quanto às reformas educacionais da década de 1930, sob forte influência da Igreja Católica, ver Schwartzman, Bomeny e Costa, 1984.

conveniências políticas. Na década de 1930, os membros mais influentes do Conselho representavam os pontos de vista e os interesses das profissões tradicionais, da Igreja Católica e dos militares; depois da guerra, recebeu representantes das instituições privadas e das profissões, principalmente direito e medicina; e mais recentemente os ex-reitores e os funcionários dos altos escalões do sistema federal de educação. O Conselho funciona como uma entidade burocrática e semi-judiciária, decidindo e estabelecendo a jurisprudência com base em solicitações específicas das instituições de ensino superior ou do Ministério, ou sobre questões geradas por sua própria iniciativa[6]. A maior parte das atividades do Conselho na área do ensino superior tem a ver com autorizações para a criação de novas instituições, de programas de cursos, estabelecimento das normas sobre currículos, validade dos diplomas e assim por diante.

Na prática, o Conselho tem atuado principalmente como um órgão de regulamentação do setor privado, posto que não teve influencia na criação das instituições dos governos federal ou estadual, porque estas dependem de leis especificas. Nas suas atividades de regulamentação do setor privado, o Conselho tem que se adaptar às pressões das profissões consagradas, que são rotineiramente contrárias à expansão das suas carreiras; dos diversos setores do ensino superior privado, variando desde instituições católicas e comunitárias até as fábricas de diplomas, que reivindicam mais leniência e menor regulamentação; e de representantes das instituições públicas, geralmente contrários a subsídios oficiais ao setor privado. Em principio, as decisões sobre a organização de novos programas de estudos e a expansão das vagas deveriam basear-se na qualidade das instituições e em alguma noção da demanda social de carreiras especificas. Apesar disso, o Conselho, nunca dispôs de um mecanismo organizado e sistemático para avaliar as instituições novas ou as já existentes e nem conseguiu garantir que os requisitos mínimos para o estabelecimento de novos programas de ensino fossem autênticos e mantidos com o decorrer do tempo, nem jamais envidou qualquer esforço (presumindo-se que isso fosse viável) no sentido de definir qual poderia ser a necessidade[7] social de diplomas profissionais. No passado, o Conselho alternava entre o papel de facilitador ou barreira da expansão do ensino superior privado. Entre 1968 e 1976, no auge da expansão, o Conselho deferiu 73% de um total de 1 500 petições de novos cursos; depois de 1977, o clima mudou e até 1980, apenas 10% das mil novas petições foram deferidas[8]. Para escapar os controles do Conselho, as instituições privadas se congregaram em federações e universidades as quais, uma vez aprovadas, contam com liberdade para estabelecer as suas próprias normas e programas de cursos. Em 1966, cerca da metade das matriculas privadas foram feitas em algum tipo de universidade, ao passo que em 1968, foi de apenas 28%[9].

---

[6] No atual sistema, o Conselho é um órgão assessor do Ministério da Educação. No passado, a sua independência no que diz respeito ao poder executivo sempre constituiu um ponto de atrito e de controvérsias. Quando ao primeiro período, vide Miceli, 1968. A legislação de 1961, que definiu as suas atribuições até as mudanças recentes, conferiu-lhe poderes de decisão quanto à autorização e reconhecimento oficial das instituições de ensino superior no setor privado, entre outras funções

[7] Nos últimos anos, esta busca de uma definição de "demanda social" parece ter sido abandonada.

[8] Dados de Helena Maria Sant'Ana Sampaio, 1998, baseados em Bordignon, 1984.

[9] Dados de Brasil, MEC/INEP/SEEC, *Evolução das Estatísticas do Ensino Superior no Brasil, 1980-1996.*

O Conselho foi abolido pelo governo federal em 1995 sob suspeita de corrupção[10]e por ter sido pouco rigoroso quanto à fundação de universidades baixa qualidade, privadas sendo então substituído por um novo Conselho Nacional. O novo Conselho esta procurando elaborar padrões mais rigorosos e um mecanismo para a avaliação periódica com vistas à reavaliação e renovação do status universitário das instituições universitárias. Não há certeza quanto ao seu sucesso e um dos seus novos membros, um conhecido intelectual amigo do presidente, demitiu-se em protesto no momento da homologação de uma nova universidade privada em São Paulo. O Conselho também examinou questões ligadas ao ensino à distância, mecanismos para a avaliação e recredenciamento de instituições, reformas dos currículos do ensino primário e secundário e, mais amplamente, a implementação dos fundamentos da "Lei de Diretrizes e Bases".

No cômputo geral, podemos afirmar que, salvo durante um breve período no fim da década dos 70, o Conselho funcionou e ainda funciona como um elemento de contenção da expansão do ensino privado no Brasil. A justificação primordial deste posicionamento reside na preocupação com um conceito difuso da qualidade, muitas vezes vinculado à preocupação das profissões tradicionais face ao número crescente de diplomados que ingressam nos seus campos. Para os profissionais da saúde (médicos, dentistas e psicólogos) a criação de novos cursos de ensino, mesmo nas universidades, depende da aprovação de uma entidade específica, o Conselho Nacional da Saúde (Decreto Presidencial 2306, de 19 de agosto de 1997, artigo 16), O mesmo acontece com os programas de ensino do direito, que tem que ser homologados pela entidade de classe, a Ordem dos Advogados do Brasil, entidade que está preocupada com a "inflação" de seu mercado de trabalho[11] (Vide quadro)

: Em 22 de setembro de 1998, o *Jornal de Brasília,* publicou a seguinte nota:

Inflação Jurídica

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil já não esconde a sua preocupação com o excessivo número de Faculdades de Direito existentes no país. Segundo dados da entidade, o Brasil possui hoje cerca de 300 cursos de Direito, enquanto os Estados Unidos, com quase o dobro de nossa população, tem 170. Atualmente temos cerca de 230 mil alunos matriculados em todo o país. Nos últimos três anos foram apreciados pelo Conselho Federal em torno de quinhentos pedidos de abertura de novos cursos. Deste total, foram aprovados apenas dezesseis. "A OAB não vai permitir a inflação de cursos jurídicos no país", garante Regalando de Castro, presidente nacional da entidade.

(Na comparação com os EUA deixou-se de mencionar que não existem no Brasil faculdades de educação geral e que o Direito é um diploma do "primeiro terço", ou grau de graduação, e que apenas uma fração dos diplomandos tornam-se profissionais em exercício).

---

[10] Esta suspeita nunca foi comprovada. O problema, contudo, é que dado o poder do Conselho de aprovar a criação de novas instituições e programas de cursos, as instituições privadas geralmente fazem campanhas junto ao Conselho e aos seus membros a fim de conseguir apoio, usando diversos meios de persuasão.

[11] Que, obviamente, é uma fonte potencial se não real de empreguismo, desta vez pelas corporações profissionais.

Atualmente o Conselho trabalha em harmonia com o Executivo e com o Ministério de Educação e aceita a noção de que as instituições de ensino superior não devem estar circunscritas ao conceito estrito do que deva ser uma universidade. Enfatiza-se porém a implementação dos requisitos mínimos legais para professores com pós-graduação e com contratos de dedicação exclusiva no setor privado, uma exigência formal que a maior parte da instituições não pode cumprir, fato que está ocasionando graves tensões. Tais requisitos são aplicáveis unicamente às universidades e não aos programas de ensino das entidades não-universitárias que existem principalmente no setor privado. Não obstante, representam uma séria preocupação para as instituições privadas que procuraram e ainda procuram obter o status de universidade para assim gozar de autonomia da interferência do governo.

Em 1985, a Comissão Presidencial de Avaliação do Ensino Superior no Brasil propôs a abolição do Conselho Federal de Educação, o qual seria substituído por uma comissão do ensino superior cuja missão precípua seria a instauração de um sistema de avaliação permanente das instituições e programas de estudos de ensino superior, sem as atuais atribuições burocráticas e semi- judiciais. O principal problema do atual Conselho, naquele momento e agora, não é que favoreça ou cerceie a expansão do ensino privado ou mesmo que pudesse estar sujeito a alguma forma de corrupção ou de empreguismo. É a forma em que funciona, como entidade burocrática com exígua legitimidade, limitando a flexibilidade das instituições e impedindo o desenvolvimento de um sistema apropriado de normas acadêmicas.

Em documento recente, Burton Clark nota que "o gerenciamento estratégico que se concentra na solidez e competência a longo prazo de um sistema de educação superior deverá privilegiar o direcionamento profissional e o direcionamento do mercado mais do que o direcionamento do Estado". Clark acrescenta que "o chamado gerenciamento estratégico deve ser revinculado a todos os principais recursos de edificação institucional do ensino superior, inclusive aqueles que estão distantes do planejamento formal ou da influência de cima para baixo[12]. Isto representa precisamente a recíproca do que o Conselho de Educação tem feito no decorrer dos anos[13].

---

[12] Clark, 1997, pag. 98.

[13] Contudo, Eunice Durham aponta para alguns valores redentores no trabalho atual do Conselho que ela resume afirmando que desempenha uma tarefa significativa e pontual de reduzir o excesso das corporações profissionais e grupos de interesse, tanto na avaliação das instituições e programas de ensino quanto no estabelecimento das diretrizes curriculares básicas. Afirma que as normas de procedimento atualmente em elaboração pelo Conselho estão emprestando flexibilidade ao ensino superior maior do que no passado (observações pessoais).

O arcabouço jurídico

As duas principais leis sobre o ensino superior do nosso século, de 1931 e 1968, foram ambas promulgadas por governos autoritários. Em 1931, Francisco Campos, Ministro da Educação de Getúlio Vargas, reproduziu as leis da Itália, instaurando no Brasil a "Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras" que supostamente deveria ser o local de desenvolvimento da ciência e da erudição nas universidades, lado a lado com as escolas profissionais tradicionais. Na praxe, com a exceção da Universidade de São Paulo e certos setores da Universidade do Rio de Janeiro (a antiga "Universidade do Brasil"), as faculdades de filosofia tornaram-se uma espécie de escolas de formação de professores secundários. A lei de 1968 (Lei 5540/68) foi encaminhada pelo Executivo e homologada por um Congresso enfraquecido pelo governo militar do Brasil, num período de repressão política de intelectuais e estudantes, mas está longe de ser apenas uma lei autoritária. As suas características principais eram a criação de um terceiro setor para estudos de pós-graduação, a abolição do sistema tradicional de cátedras, a criação de departamentos acadêmicos e o conceito de créditos acadêmicos, ao invés de programas de ensino seriados. Ao faze-lo, a lei de 1968 instituiu várias características do sistema de ensino superior dos Estados Unidos e, pelo menos em termos ideais, colocou a pesquisa e o ensino de pós-graduação no centro do sistema de ensino superior brasileiro. Outra inovação importante da lei de 1968, com corolários igualmente importantes, foi a introdução do emprego de acadêmicos universitários em regime de dedicação exclusiva, praticamente inexistente até então.

A introdução de características do sistema americano no ensino superior do Brasil havia sido tentada anteriormente em vários lugares (principalmente na Universidade de Minas Gerais e na Universidade de Brasília, no início da década de 1960) e atendia as exigências de um grupo crescente e crescente de cientistas brasileiros, muitos deles educados na França e nos Estados Unidos depois da guerra. Esses cientistas eram contrários à maneira em que as universidades tradicionais de Brasil foram organizadas e à carência destas em matéria de pesquisa. Em 1948, os cientistas congregaram-se a fim de constituir a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), entidade destinada a defender as instituições científicas existentes e propugnar pelos ideais do progresso científico e tecnológico. Alguns dos líderes mais destacados da comunidade científica eram comunistas ou simpatizantes e, durante o período do governo militar no Brasil, de 1964 a 1985, a SBPC representou uma fonte muito forte e geralmente solitária de oposição e crítica às autoridades com alguns dos seus líderes sendo forçados ao degredo político. Apesar da sua profunda desconfiança, os cientistas não conseguiram se opor aos princípios da reforma de 1968, nem aos enormes investimentos em pesquisa científica e tecnológica e em ensino de pós-graduação feitos pelo governo brasileiro na década de 1970[14]. Entre uma grande parte do corpo discente, contudo, e entre uma nova geração de pessoal acadêmico e administrativo menos qualificado, impôs-se a idéia de que a reforma de 1968 foi um ato reacionário, antiacadêmico e repressivo, orquestrado pelos militares em conluio com os americanos, e de que uma das suas conseqüências foi a expansão do ensino superior privado, às custas do setor público.

Em contraste com as leis do ensino superior, tanto os fundamentos constitucionais quanto as leis gerais sobre a educação superior no Brasil foram promulgados em períodos de

[14] Para uma discusssão dos cientistas brasileiros e do papel político que desempenharam, ver, entre outros, Schwartzman, 1991; Botelho, 1989 e 1990; Fernandes; 1987; Schwartzman e Botelho, 1997.

democracia mas em circunstâncias muito diferentes. Na tradição brasileira, contudo, sempre que um regime autoritário termina, os representantes do povo são chamados a elaborar uma nova constituição que, por necessidade, deve limitar os poderes do governo e garantir os direitos da cidadania[15]. As constituições brasileiras tendem a ser magnânimas, inclusivas, cheias de esperanças e de promessas, e a Constituição de 1988 não é exceção. Trata-se de um documento muito longo e pormenorizado, consagrando um grande número de direitos e benefícios sociais que cumpre ao governo proporcionar independentemente dos recursos, e restringindo os poderes do governo para administrar seus negócios. No que diz respeito ao ensino superior, os artigos 206 a 214 requerem, entre outras coisas, ensino público gratuito nas instituições oficiais, administração democrática do ensino público, uma carreira unificada para as instituições federais, autonomia e o "princípio da indissolubilidade do ensino, da pesquisa e do trabalho de extensão".

Tais mandatos constitucionais tão amplos, que só podem ser reformados por maioria de dois terços das duas câmaras, tinham que ser explicitados por uma lei geral de educação[16]. Tais leis tão amplas levam anos para ser aprovadas pelo Congresso e, no processo, tendem a se tornar mais sintonizadas com a realidade e mais conservadoras. A primeira dessas leis, requerida pela Constituição de 1946, arrastou-se por décadas no Congresso brasileiro, obstruída por uma disputa entre os grupos leigos e os católicos a respeito do papel do estado no fornecimento de ensino público, mas foi finalmente promulgada no início da década de 1960, com uma vitória relativa da igreja, ao declarar que compete às famílias e não ao estado a responsabilidade primordial pela educação das crianças. A nova lei, aprovada em 1996, passou por debates muito complexos e prolongados no Congresso, com intensa mobilização das associações profissionais, partidos políticos, movimentos políticos e grupos de interesse, devendo seguir a mesma linha da Constituição (vide casa) mas finalmente foi substituída por um texto muito mais flexível e conciso, apresentado no Senado.

[15] Isso aconteceu com as frustradas assembléias constitucionais de 1823, quando o Brasil se tornou independente e em 1934, depois dos primeiros anos do período de Vargas; e com as constituições de 1889, no início do período republicano; em 1946, com a democratização pós-guerra; e em 1988, no fim do regime militar.

[16] A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Segundo uma descrição, "O Projeto de Lei de Diretrizes e Bases número 1258/88, em discussão na Câmara dos Deputados, originou-se de um projeto do deputado federal Octávio Elísio (PSDB/MG) que incorporava as discussões e debates que estavam ocorrendo na sociedade civil, especialmente os educadores, através de suas entidades representativas. Entre os meses de abril e junho de 1989, iniciou-se uma série de audiências públicas, em que foram ouvidos 40 representantes de entidades e dirigentes de órgãos ligados à Educação, além de debates, reuniões, seminários e consultas promovidos pela comunidade acadêmica nacional, gerando uma primeira versão do Substitutivo ao Projeto de Lei número 1258/88, apresentado pela relator da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, deputado Jorge Hage (PSDN/BA), em agosto do mesmo ano, como proposta para discussão. O substitutivo recebeu 978 emendas de deputados, sendo acolhidas 447, além de várias sugestões de outros segmentos da comunidade educacional dos mais diversos pontos do país. Nessa segunda etapa de consultas, a Comissão optou por promover Simpósios Temáticos em que educadores, especialistas e pesquisadores debateram temas específicos e polêmicos relacionados com a nova LDB. Essas sugestões foram sintetizadas em uma segunda versão do substitutivo, apresentada ao final de 1989. Ao iniciar-se o ano legislativo de 1990, são apresentados pelos deputados cerca de 1000 destaques sobre as 531 emendas rejeitadas no ano anterior, ocorrendo um dos mais eficientes processos de negociação e construção coletiva de um projeto de lei que foi aprovado, por unanimidade, pelos membros da comissão, em junho do mesmo ano."
Maria das Graças Medeiros Tavares, introdução aos anais da "Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional," Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Estudos e Documentação Educação e Sociedade (PROEDES), http://www.cfch.ufrj.br/PROEDES/abertos/ldb.

Chamada "Lei Darcy Ribeiro"[17], a nova lei sobre a educação incluiu diversas inovações sugeridas pelo Ministério da Educação do Governo Fernando Henrique Cardoso, que não teriam possibilidade de constar do projeto de lei original. Instituições e programas de ensino devem ser avaliadas periodicamente, sob o risco de perder o seu credenciamento. As universidades devem ter pelo menos um terço do seu pessoal com contratos de tempo integral[18] e um terço contando com pelo menos mestrado. Este requisito significa, na prática, que apenas um punhado de instituições privadas conseguirá conservar a longo prazo o status de universidade, visto que a maior parte do seu quadro acadêmico trabalha em regime de tempo parcial e muitas vezes conta apenas com um grau profissional. Contrariamente à letra da Constituição, a lei prescreve que as universidades devem ser objeto de leis especiais

[17] Uma interessante combinação de intelectual e político, Darcy Ribeiro tinha sido o reitor da Universidade de Brasília em 1961, a primeira tentativa no Brasil para criar uma universidade moderna, centrada na pesquisa e organizada por departamentos e institutos e não por escolas profissionais. Tendo em vista a sua identificação com o Governo Goulart, derrubado pelos militares em 1964, ele foi deposto da universidade e exilado, para voltar na década de 1980 como vice-governador do Rio de Janeiro, com Leonel Brizolla, um tradicional inimigo dos militares. Ele, portanto, tinha impecáveis credenciais esquerdistas mas o seu entendimento dos assuntos educacionais, apesar de sujeito a controvérsias, estava mais próximo dos ideais de qualidade e eficiência do que da mera defesa das práticas tradicionais e dos grupos de interesse enraizados.

[18] Contratos em regime de tempo integral nas universidades públicas não significa necessariamente trabalho de tempo integral mas, freqüentemente, apenas uma forma de pagar salários altos. Muitas universidades não têm sequer o espaço suficiente de escritórios para acomodar o seu pessoal de "tempo integral" e agora existe uma distinção jurídica entre contratos de "40 horas por semana" e os de "dedicação exclusiva", a ambos dos quais podem corresponder salários diferentes, com ônus funcionais idênticos.

(diferindo, portanto, do funcionalismo público como um todo) e tem liberdade para criar seus próprios planos de carreira para o pessoal acadêmico e administrativo[19].

A administração federal: o ministério da educação

O Ministério da Educação é a entidade incumbida da execução das políticas do governo federal mas o seu escopo não é tão abrangente quanto geralmente se acredita. Consoante a Constituição, cabe aos governos estadual e municipal a responsabilidade pelo ensino primário e secundário, reservando-se ao governo federal o sistema federal de ensino superior e a supervisão das instituições privadas, bem como a implantação das normas gerais e orientação para os outros níveis, por intermédio do Conselho de Educação[20].

: O quadro abaixo, compilado pelo ex-ministro da educação, José Goldemberg, espelha fielmente o escopo de ação do ministério, além dos recursos materiais que pode mobilizar:

[19] Art. 54: "As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como os seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal."

[20] Esta é a prática e não a regra, posto que a Constituição não estatui que o governo federal seja responsável pelo ensino superior. Afirma apenas que o governo federal é responsável pelo sistema de educação federal. O texto constitucional é o seguinte: (artigo 211§1): "A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistema de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória". Na prática, o governo federal não dispõe de faculdades para interferir diretamente no funcionamento quotidiano das instituições de ensino superior dos estados e das municipalidades, entidades regidas pelos estados e seus respectivos conselhos de educação.

Brasil, Ministério da Educação, Despesas em 1990 (milhões de US$)						
	Recursos do Orçamento Federal				**Outros recursos (%)**	**Total (%)**
	Pessoal	Despesas correntes ("custeio")	Investimentos ("Capital")	Total (%)		
Instituições federais de ensino superior	2 928	217	166	78,40		53,00
CAPES	1	131		3,13		2,11
Escolas técnicas federais	205	20	6	5,47		3,70
Outros órgãos	245	151	153	13,0		8.79
Fundo de Assistência aos Estudantes (FAE)					30,43	9,86
Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (FNDE)					23,72	7,68
"Salário Educação" (transferido aos estados)					45,85	14,86
Total (percentagens)				100%	100%	100%
Total (em milhões de US$)	3 379	519	325	4 223	2 204	6 427
Fonte: José Goldemberg, *Relatório sobre a Educação no Brasil*, Dados de 1993, do Ministério da Educação.						

Assim era a situação em 1990, que pouco difere da atual, em termos relativos[21]. Cerca de 80% dos recursos recebidos pelo Ministério da Educação do orçamento federal (4,2 bilhões em 1990) são aplicados na rede federal de instituições universitárias, principalmente para pagar salários e aposentadoria do pessoal acadêmico e administrativo. Duas entidades do ministério são incumbidas do ensino superior. A primeira, o CAPES, uma sigla antiga que descreve uma entidade estruturada para elevar as normas de profissionalismo do pessoal docente do ensino superior e que atualmente é a entidade encarregada da avaliação e apoio do ensino pós-graduação, principalmente por meio da concessão de bolsas para os estudantes de pós-graduação. A segunda é o SESU (Secretaria do Ensino Superior), a qual se encarrega ocasionalmente da distribuição de verbas menores às universidades, para propósitos específicos[22]. Em períodos de instabilidade financeira[23], o SESU é o ponto focal para os

[21] Em termos absolutos, contudo, o governo federal está agora despendendo cerca de US$6 bilhões anuais com as suas instituições de ensino superior (em contraposição a US$6,2 a US$5,7 bilhões entre 1995 e 1998, aos valores de 1997). Desse total, 27 por cento são destinados a pensões de aposentadoria e aproximadamente 65% a salários diretos e indiretos.

[22] Um desses programas era o PAIUB, que disponibilizava recursos para as universidades interessadas em implantar sistemas de avaliação interna.

[23] Que tende a ser a norma, seja por causa da inflação ou da necessidade de reduzir despesas para equilibrar o orçamento.

reitores em busca de verbas adicionais ou de autorização para despender. O Ministério da Educação tem influência sobre a proposta de orçamento anual das universidades federais, tendo porém que trabalhar dentro dos limites estabelecidos pelos ministérios do planejamento e da fazenda. O Congresso aprecia e homologa o orçamento de cada instituição e o Ministério não tem faculdade para transferir verbas de uma universidade para outra.

Em suma, o Ministério da Educação está circunscrito ao uso marginal das verbas destinadas ao ensino superior. Conta com maior liberdade de ação na administração dos recursos de impostos pagos pelas empresas brasileiras que, em 1990, eram o chamado "salário educação" e o "finsocial"[24]. Segundo a lei vigente, dois terços dessa verba que, em 1990, representava US$2,2 bilhões, teriam que ser devolvidos aos governos estaduais para custear o ensino primário mas o outro terço, aproximadamente US$1 bilhão, poderia ser desembolsado segundo critério do Ministério da Educação, porém ainda no ensino primário, para a construção de escolas, formação de docentes, distribuição de livros e refeições escolares e campanhas ad hoc para uma coisa ou outra. Em virtude desses recursos, extremamente úteis para o empreguismo nos anos eleitorais, o Ministério da Educação tem sido muito cobiçado e entregue a políticos, que raramente tinham o aperfeiçoamento do ensino do país como a sua prioridade máxima. Essa situação começou a mudar no início da década de 1990, no governo Collor, com a nomeação de José Goldemberg, um renomado físico e ex-reitor da Universidade de São Paulo, e teve continuidade no Governo Fernando Henrique Cardoso com Paulo Renato de Souza, economista de renome e também ex-reitor da Universidade Estadual de Campinas. Atualmente, é difícil conceber que o Ministério da Educação possa ser novamente dirigido por um político, pelos mesmos motivos que o Ministério da Fazenda está sendo liderado por economistas conhecidos e abalizados. Tanto Goldemberg, durante o difícil período inicial, quanto Paulo Renato de Souza procuraram instaurar critérios racionais para eliminar o favoritismo político na distribuição de verbas públicas durante os seus respectivos mandatos e, ao faze-lo, contribuíram para cercear ainda mais o poder de decisão do Ministério na gestão direta das instituições de ensino do Brasil e dos seus recursos.[25]

---

[24] O "finsocial" foi abolido em 1991. O "salário educação" corresponde a 2,5% dos salários custeados por cada empresa do país, sendo pode ser usado diretamente em projetos de educação nas próprias empresas ou transferido ao governo federal, que por sua vez transfere dois terços do montante aos governos estaduais. O pagamento dessa contribuição está sendo agora impugnado nos tribunais. Segundo declaração recente do Ministro Paulo Renato, publicado na *Folha de São Paulo* aos 11 de setembro de 1998, foram impetradas 10 600 ações judiciais contra o referido pagamento e, por conseguinte, aos estados corresponderia receber R$158 milhões menos deste fundo. As ações judiciais contra o "salário educação" começaram a ser impetradas em 1996. Atualmente, há de 200 a 300 novas ações sendo impetradas por semana, impugnando a sua constitucionalidade e recebendo isenção pelas instâncias inferiores.

[25] Pelos mesmos motivos, colidiram diametralmente com certos setores das universidades públicas. Inversamente, o ministro da educação no Governo Itamar Franco, Murílio Hingel, despreocupou-se das avaliações ou a reforma, tornando-se assim muito popular nas universidades.

O Judiciário

Nenhuma iniciativa de reforma ou aprimoramento do ensino superior surtirá efeito se não levar em conta a possível interferência dos tribunais. Os tribunais brasileiros são geralmente lentos nas suas decisões mas podem atuar rapidamente na concessão de direitos presumíveis às pessoas que recorrem ao seu amparo em disputas trabalhistas. Há um sistema separado de tribunais trabalhistas, os quais tradicionalmente concedem pareceres favoráveis aos trabalhadores em contraposição aos empregadores e particularmente contra o governo. Não é necessário que o juiz examine a fundamentação de uma ação antes de tomar a decisão. A sua decisão pode ser "in limine" no sentido de que o suplicante talvez esteja sofrendo impedimentos pertinentes e, consequentemente, baixar uma ordem para que o empregador atenda a demanda, enquanto a substância fica na dependência de uma decisão final, a qual pode levar anos. Um sistema muito complicado de recursos pode chegar até o Supremo Tribunal, o qual não somente gera jurisprudência e doutrina mas tem que tomar decisões sempre que lhe seja legalmente apresentado um processo. Quando um tribunal superior toma uma decisão, nem sempre é ela aplicada automaticamente a casos semelhantes nas instâncias inferiores até que os tribunais dessas instâncias tomem conhecido da causa. Em vista dessa praxe e da série de mudanças de moeda e das formas de cálculo da remuneração real em períodos de inflação galopante, os tribunais ficam inundados com petições de funcionários públicos a fim de que os seus salários sejam reajustados. Tais petições muitas vezes são aprovadas retroativamente, o que causa enormes ressarcimentos, que o Governo é forçado a pagar, com ou sem recursos. Uma conseqüência disso é que o salário do funcionalismo público, que deveria obedecer o princípio da remuneração igual para trabalho igual, na prática pode se consubstanciar de maneira diferente, dependendo do grau de sucesso que algumas pessoas tiverem nas suas petições específicas junto aos tribunais[26]. Outra conseqüência é a incapacidade do governo de controlar uma parte significativa da elevação das suas despesas de pessoal. Uma terceira conseqüência é que os arranjos administrativos para elevar a flexibilidade da administração em matéria de contratação, remuneração ou demissão do pessoal é passível de impugnação nos tribunais. A maior parte da interferência judiciária em questões do ensino está ligada à remuneração e salários mas não há razão pela qual os tribunais não possam interferir em questões tais como a forma em que os estudantes são selecionados pelas universidades ou os critérios para conferir diplomas. O governo federal, por meio da Advocacia Geral da União, elaborou uma série de complexos procedimentos para circunscrever as faculdades dos juizes das instâncias inferiores para baixar pareceres impensados que afetam o bem-estar geral da nação mas essa tem sido uma batalha árdua e ingrata.

O estudantado

Todas essas instituições, conselhos e leis foram supostamente estabelecidas com um propósito precípuo: propiciar um bom ensino ao estudando. Mas quem são esses estudantes? O que pretendem? Como manifestam os seus desejos e preferências? Em que medida são eles capazes de impor seus interesses e aspirações?

---

[26] Esperava-se que em 1998 o governo federal tivesse desembolsar US$641 em "precatórios" aos seus funcionários nas universidades federais, 11 por cento das suas despesas gerais com essas instituições. Esses "precatórios" são ressarcimentos estatuídos pelos tribunais por diferenças retroativas nos salários, tais como definidas pelos tribunais.

O ensino superior do Brasil ainda é muito restrito – atualmente, só 6% da população na faixa etária de 18 a 24 anos cursa instituições de ensino superior[27] -- e em virtude disso presume-se que os estudantes provenham de famílias abastadas e de ricas. Isso representa apenas uma faceta da verdade. Na década de 1970, com a rápida expansão do sistema de ensino superior do Brasil, o país sofria um processo intenso de mobilidade social e uma percentagem importante dos estudantes admitidos no ensino superior provinha de famílias com antecedentes educacionais muito modestos, esforçando-se para abrir novos espaços urbanos modernos. Os níveis de educação dos pais dos estudantes nas regiões mais abastadas tendiam a ser superiores aos dos estados mais pobres, fato esse explicado em parte pelos investimentos no ensino pelos filhos dos imigrantes que, no início do século, haviam populado a região meridional do Brasil. Anteriormente, os filhos das famílias tradicionais ingressavam nas profissões tradicionais, ao passo que os filhos das famílias em ascensão social ingressavam em carreiras que exigiam um cabedal técnico mais significativo, nas ciências naturais ou nas novas ciências sociais. Na década de 1970, com a expansão do sistema, o número de jovens que ingressavam no ensino superior provenientes de famílias com escassa formação aumentou e os programas que cursaram muitas vezes ficavam aquém das normas de qualidade e eficiência. Ainda assim, as vantagens vinculadas a um diploma de ensino superior no Brasil continuaram a ser significativas em termos relativos, relativamente a salários e oportunidades de emprego, embora nem sempre estivessem à altura das expectativas e ambições dos jovens em ascensão social. Eis provavelmente uma das explicações do nível tradicionalmente alto de politização dos estudantes que nos permite explicar a alienação deles face aos valores e tradições da cultura acadêmica. Seria lícito dizer que enquanto no passado o ativismo estudantil pela mobilização ideológica, em épocas mais recentes tendeu a reivindicar aspectos muito específicos – refeitórios baratos, eliminação de taxas e provas – sendo que a maioria dos estudantes prefere não participar. Há indícios de que surgiu um novo tipo de ativismo estudantil que demanda ensino de alta qualidade e valorização do investimento no sistema de ensino privado. Não obstante, ainda é muito específico e limitado para poder fazer diferença[28].

A metade dos alunos do ensino superior hoje em dia é representada por mulheres e uma percentagem muito importante é de mulheres maduras, que já trabalham. Enquanto a maioria dos cursos nas universidades públicas são ministrados durante o dia, praticamente todos os cursos nas instituições privados são ministrados de noite, visto que a maioria dos estudantes noturnos trabalham. O quadro atual em muito difere da que prevalecia há trinta anos, com estudantes jovens, do sexo masculino e totalmente financiados pelos seus familiares. Agora, as mulheres estão ingressando nos campos mais prestigiados e tradicionais, tais como medicina e a economia mas ainda estão concentradas em carreiras de baixo prestígio, tais como enfermagem, assistência social, magistério e biblioteconomia. Os estudantes maduros e que trabalham freqüentem amiúde cursos de administração, direito, economia e contabilidade. Tais estudantes provavelmente não se imiscuirão em movimentos e manifestações políticas mais abrangentes, salvo quando forem afetados por majorações de

---

[27] A comparação usual, não obstante, é feita pela contraposição do número de estudantes e da população numa mesma faixa etária, o que corresponde a 10% para 1996, segundo a Pesquina Nacional de Domicílios).

[28] Para uma discussão aprofundada deste tema, vide "Los Estudiantes y la Política" em Schwartzman, 1996, pag. 115-119.

custo, exigências acadêmicas rigorosas ou quando se sentirem inseguros no que diz respeito ao seu futuro profissional.

A profissão acadêmica

A existência de uma comunidade acadêmica profissionalmente competente e robusta é geralmente considerada imprescindível para um ensino superior com vitalidade e criatividade[29]. Para o bem ou para o mal, a realidade é que a comunidade acadêmica representa o grupo de interesse mais ativo e forte no ensino superior brasileiro. Organizada em associações locais e nacionais de docentes[30], conseguiu interditar várias universidades federais por vários meses em 1998, reivindicando salários mais altos, forçando o governo a aquiescer, além de ter manifestado categórica oposição à nomeação do novo reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, o que ocasionou um impasse que ainda perdura, a um custo enorme para o governo, em termos de prestígio público e legitimidade.

Detrás desta aparente robustez e unidade, a chamada "comunidade acadêmica" está fragmentada em três ou quatro grupos muito diferentes[31]. Até 1968, não havia emprego em regime de dedicação exclusiva nem tampouco pesquisa nas universidades brasileiras, com umas poucas exceções esparsas, e a maior parte dos acadêmicos pertencia às profissões eruditas e eram docentes em tempo parcial nas universidades e faculdades, como uma forma mal remunerada porem prestigiosa de ocupação secundária. Ainda hoje perdura este modelo na maior parte das faculdades de direito, engenharia, medicina e odontologia e esses docentes universitários não participam de greves ou de movimentos coletivos de qualquer sorte, salvo aqueles ligados diretamente às suas respectivas profissões.

Depois das reformas de 1968, começaram a medrar outros grupos. Um deles tratava-se de um grupo seleto de acadêmicos altamente treinados que cursaram estudos de doutoramento nos Estados Unidos e na Europa, que, retornando ao Brasil, desempenhavam os cargos mais importantes nos novos departamentos, institutos e organizações de pesquisa que haviam sido fundados na década de 1970. Eles agora compõem o novo grupo de "sumos sacerdotes" do ensino superior brasileiro e, de muitas maneiras, são semelhantes aos seus homólogos acadêmicos nos Estados Unidos e na Europa. Além dos seus salários normais, realizam atividades empresariais intensas, em nome das suas carreiras científicas e estão em condições de angariar recursos e entradas adicionais junto a organismos de apoio à pesquisa e terceiristas no país e no exterior. Procuram exercer influências nas questões científicas e acadêmicas por meio de contatos e de advocacia administrativa, em vez de usar ação coletiva. É possível avaliar as suas dimensões em termos do número de acadêmicos munidos de grau de doutoramento no ensino superior brasileiro: 24 mil em 1996, 16 por cento do total, concentrados fortemente na região de São Paulo[32].

---

[29] Para uma discussão, vide Schwartzman, 1994.

[30] ANDES, a Associação Nacional de Docentes de Nível Superior.

[31] Schwartzman e Balbachevsky, 1996; Balbachevsky, 1995.

[32] Essas cifras, extraídas de *Evolução das Estatísticas do Ensino Superior no Brasil 1980-1996,* organizadas pelo Ministério da Educação, referem-se a "funções docentes" . Usualmente, a pessoa que trabalha numa universidade pública durante o dia dará aulas em uma instituição privada durante a noite, sendo portanto contado duas vezes.

O segundo grupo, advindo após a reforma de 1968, foi um exército crescente de docentes e professores menos bem treinados e de dedicação exclusiva no sistema público – o baixo clero. No começo da década de 1970, as universidades públicas começaram a contratar docentes em dedicação exclusiva para atender o aumento das matrículas então em curso e para ocupar as vagas existentes nos novos departamentos, institutos e cursos introdutórios ("ciclo básico") que faziam parte do novo modelo acadêmico. No passado, a vida acadêmica nas universidades e faculdades estava organizada em torno de catedráticos que tinham poder de decisão sobre quem seria contratado para auxiliá-lo na docência e, futuramente, para administrar programas de pesquisas e laboratórios. Com a abolição do sistema de cátedras, depois de 1968, o recrutamento passou a ser feito pela administração central da universidade . Supunha-se, naquela época e agora, que a admissão a carreiras universitárias estaria sempre em função de exames formais e concursos públicos porem, na prática, um grande número de docentes foi contratado em caráter provisório para depois receber estabilidade conferida pelo governo.

Para aprimorar a qualidade do ensino superior, foram elaborados projetos de lei exigindo graus avançados para galgar aos postos mais elevados, num momento o ensino de pós-graduação no Brasil era quase inexistente. As universidades tiveram que rapidamente organizar programas de pós-graduação e o CAPES organizou um programa de bolsas e de apoio para os docentes universitários pudessem tirar licença das suas funções por vários anos a fim de obter o seu grau. Os requisitos da criação dos programas de doutoramento eram muito rigorosos (era necessário ter um grupo de doutorados de dedicação exclusiva desde o início) e daí a proliferação de cursos de mestrado e de especialização. Na atualidade, 60 por cento dos postos docentes do país são ocupados por pessoas com graus de mestrados ou com especialização. Um levantamento da profissão acadêmica no Brasil demonstrou que esse grupo é o cerne dos sindicatos do professorado, politicamente motivado e militante. Esse grupo será denominado "tipo III", em contraposição ao alto clero, denominado tipo II. No quadro abaixo, sumariamos as nossas apurações e conclusões.

O grupo restante, finalmente, é uma mescla não-diferenciada de docentes em tempo parcial que trabalham principalmente em instituições privadas. Em um extremo, podem ser um grupo altamente qualificado de profissionais consagrados ou professores aposentados ou ativos no setor público que dão aulas noturnas por hora nas instituições privadas. No outro extremo, podem ser pessoas com qualificação insuficiente ou demasiadamente jovens para ocupar cargos numa universidade pública, tornando-se mais fácil para elas lecionar em lugares diferentes muitas horas por semana, para poder ganhar a vida. Não têm perspectivas de desenvolvimento profissional, não têm contratos a longo prazo com os seus empregadores, não têm identidade em comum e muito parco poder de negociação. Presumindo-se que a maior parte do quadro acadêmico do setor privado pertence a esse tipo, eles acrescentam mais ou menos 75 000 cargos docentes, ou a metade dos cargos docentes do país, incumbidos de dois terços do estudantado universitário do país.

O tipo III é o professor, muito freqüentemente uma mulher nas humanidades ou no ensino, que conseguiu um emprego estável e de tempo integral numa instituição pública mas que não teve condições nem a oportunidade de alcançar os padrões de realização profissional do tipo II. Muito embora os seus valores são semelhantes aos do grupo II, sua prática é diferente. A sua identidade profissional não é informada pelos padrões Mesmo quando os seus valores são semelhantes aos do grupo II, sua prática é diferente . A sua identidade profissional não é dada pelo seu diploma de bacharel, como nas profissões tradicionais, nem pelas suas realizações individuais como uma acadêmica independente e uma pesquisadora, como no tipo II mas pela sua ligação a uma instituição e um grupo com os quais ela compartilha os seus problemas diários, realizações e rotinas da vida acadêmica. É nesse grupo de professores que se pode encontrar alguns dos dilemas centrais comuns a todos os processos de profissionalização: as tensões entre os ideais dos sindicatos coletivistas e as profissões liberais individualistas; a oposição entre os valores de realização profissional e aqueles da comunidade profissional e, consequentemente, os espaços abertos ou fechados para o crescimento intelectual, o desenvolvimento de competência e o fortalecimento das responsabilidades sociais.
(Schwartzman and Balbachevsky, 1996, p. 270-271)

As instituições e redes acadêmicas: do público e do privado

Um outro corolário da reforma de 1968 foi o fortalecimento das reitorias e da burocracia administrativa nas universidades publicas. Antes da reforma, as universidades eram em termos práticos nada mais do que uma associação de escolas profissionais independentes e o reitor tinha funções simbólicas. A reforma deu lugar a necessidade de estruturas complexas, centralizadas, necessidade esta que intensificou-se com um arrojado programa apoiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento para construir recintos universitários unificados para as universidades federais em todo o pais, Seguiu-se a esta tendência geral, o agrupamento dos elementos não-acadêmicos em sindicatos solidários e as associações dos docentes em suas campanhas de reivindicações salariais e outros benefícios.

Os reitores das instituições federais são nomeados pelo presidente da Republica por um período fixo, sendo escolhidos dentre uma relação dos finalistas preparada pelos conselhos acadêmicos das universidades, Esta procedimento parece ser sensato: os reitores devem ser pessoas com dotes de liderança e legitimidade em suas próprias instituições e o governo tem uma certa medida de influencia na escolha de um indivíduo que devera representar os interesses e o posicionamento não só da Universidade como também da sociedade em geral. Contudo, este processo de nomeação ocasionou confrontos periódicos

entre o governo e as universidades, e representa reitor causa primeira da recente crise na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Em primeiro lugar a contenda gira em torno de como a universidade prepara a relação em segundo lugar, como o governo escolhe a pessoa a ser nomeada. Os sindicatos dos docentes, estudantes e funcionários exigem que a escolha seja feita por intermedio de eleições baseadas em uma pessoa um voto, sendo somente apresentado ao governo o nome do primeiro colocado a ser nomeado. Ao fim do regime militar em 1985, este procedimento com certas variações consagrou-se largamente por ser a via democrática, face a relutância do governo de enfrentar as Universidades em torno de um processo tão altamente politizado. Por meio desse mecanismo, os reitores, formalmente os representantes do governo e dos contribuintes na administração das universidades tornaram se os principais paladinos dos interesses sindicais e das associações junto ao congresso e ao executivo. Nas universidades estaduais em São Paulo, o processo de nomeação permaneceu sob o controle dos elementos acadêmicos mais antigos e não causa espécie o fato de que o sistema somente esbarrou com a resistência , no âmbito do governo federal, de dois ministros de educação que haviam vindo das universidades de São Paulo, José Goldemberg e Paulo Renato de Souza. As leis vigentes exigem que a maioria esmagadora dos acadêmicos em qualquer processo nas universidades decida a favor da adoção porém esta nova praxe ainda está em vias de implantação e o governo tem-se recusado a nomear o reitor das universidades a menos que estas encaminhem uma relação com três nomes para a escolha.

Isto, apesar de ser um aperfeiçoamento, ainda conserva o reitor nas funções de representante da instituição acadêmica, ano do governo ou da sociedade em geral, o que cerceia a sua capacidade de executar políticas reformistas pouco populares. O poder dos reitores também sofre limitações por meio de um complexo sistema de decisões colegiadas e eleições em cada faculdade, departamento, ou instituto, o que significa que na pratica os reitores somente podem nomear suas próprias assessorias pessoais (denominados geralmente pro-reitores ou vice reitores) para estudos universitários básicos, pesquisa , planejamento e estudos de pós-graduação, mas não dos diretores de departamentos e ou de faculdades. A substituição do antigo sistema de cátedras por departamentos colegiados pretendia dar mais poder a nova leva de acadêmicos e pesquisadores bem treinados que ingressaram nas universidades na década de 1960. Em muitos casos, no entanto, causou a diluição da hierarquia acadêmica e o desenvolvimento de um sistema de decisões extremamente lento e canhestro, baseado em prolongadas discussões e votos majoritários, nos quais predominavam os representantes dos funcionários e dos estudantes menos qualificados e mais jovens. Em contraposição com as Universidades dos Estados Unidos, as instituições publicas do Brasil ano dispõe de um quadro administrativo com poder de decisão autônomo, e carecem de uma supervisão externa, tais como um conselho de regentes para apreciar as suas atividades.

Os reitores das universidades federais estão organizados em uma entidade nacional, a Associação Nacional de Instituições Federais de Ensino Superior, ANDIFES, e pertencem também a uma entidade nacional, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, o CRUB.

As instituições e entidades universitárias privadas podem ser muito diferentes uma das outras e formaram uma complexa rede de associações, inclusive o CRUB e a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES), a Associação das Universidades Particulares (ANUP) e a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias

(ABRUC)[33]Tipicamente as instituições privadas terão um proprietário (Denominada instituição mantenedora) que detém todo o poder de nomear ou demitir o reitor e outros funcionarios administrativos e acadêmico. Teoricamente , tais instituições mantenedoras ano visam lucros, apesar de que na pratica isto talvez represente apenas uma forma de não pagar impostos e ter acesso aos financiamentos dos estudantes e outras prestações publicas[34]As instituições religiosas e comunitárias já de há muito que reivindicam o status de instituição publica, em vista dos seus objetivos, devendo assim fazer jus à assistência pública, proibida atualmente pela Constituição, salvo sob a forma de créditos para estudantes ou para pesquisa. O relacionamento destas com o governo federal e com as universidades publicas tende a ser dificultoso e tenso. Ressentem-se dos controles e limitações impostos pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Ministério, além dos requisitos que devem reunir para conservar o seu tatus de universidade, particularmente no que concerne empregados em regime de tempo integral, qualificações acadêmicas dos docentes e autonomia acadêmica dos seus departamentos e instituições relativamente às suas respectivas mantenedoras. Na maior parte dos casos não querem ter e não dispõem dos recursos materiais e intelectuais para nada além do ensino universitário básico em campos pouco técnicos.

Certas instituições privadas são conhecidas por atuarem de maneira extremamente agressiva no lobby a favor da promulgação de leis e a favor da nomeação de seus elementos ao Conselho de Educação. As universidades católicas, um setor importante das entidades privadas, podem utilizar-se do poder de persuasão da Igreja Católica se for necessário. Em geral, no entanto, seria justo afirmar que o setor público ainda se mantém em situação vantajosa. O setor privado ainda é enxergado com desconfiança pelo governo e pelos setores acadêmicos, dada a sua falta de critérios normativos ou simplesmente pelo mero fato de serem particulares. Em virtude desta situação, muitas instituições privadas encaram esperançosamente a introdução de mecanismos de avaliação para a educação universitária básica, que poderia no futuro confirmar o seu valor e realçar sua reputação e reconhecimento aos olhos do público. Outras entidades, que atuam principalmente como fabricas de diplomas, propiciando credenciais para os profissionais dos setores que estão sujeitos a regulamentação ou para funcionários públicos sedentos de promoções, não estão muito satisfeitas com essa possibilidade.

33

34

As profissões

Já se mencionou como as instituições profissionais dos advogados e dos médicos procuram tolher a expansão do ensino superior nos seus campos respectivos, seja para manter a qualidade ou em virtude da inflação de diplomas que poderia vir a prejudicar os seus rendimentos, A maior parte das profissões eruditas no Brasil estão sob regulamentação legal (não somente a medicina, a odontologia e o direito, como também os setores da engenharia, administração, economia, assistência social, biologia, jornalismo, psicologia, magistério, farmácia, contabilidade, biblioteconomia e outras). Corresponde a cada uma delas um conjunto de entidades reguladoras locais e nacionais que velam pela qualidade dos seus respectivos cursos, para assegurar que ninguém usurpe os seus nichos no mercado e que sejam remuneradas por todos de acordo com as tarifas prescritas pela profissão. Há muita coisa abonadora no que concerne às entidades profissionais de classe, no momento em que prescrevem normas éticas e técnicas, e evitam que o público seja ludibriado por pseudo profissionais. Contudo, a linha divisória entre uma salutar auto-regulamentação e a defesa dos interesses criados da classe muitas vezes é nebulosa. O nicho do mercado para certas profissões no Brasil encontra-se bem definido (os tribunais só tomam conhecimento de uma causa por intermedio de advogados, todas as farmácias devem ter um farmacêutico, todas as plantas de construção tem que ser firmadas por um engenheiro, todas as empresas tem que manter um contador, as receitas de óculos somente podem ser aviadas por um oftalmologista, não é permitido lecionar na escola secundária sem um diploma de pedagogo. Nos empregos públicos, diploma universitário è requisito para ser admitido ou para promoções ou melhores trabalhos. Dada essa situação, as profissões organizadas se opõe categoricamente à criação de cursos de estudos de nível médio para técnicos e especialistas nos seus campos(Optometristas ou enfermeiras clínicas) ou propostas para liberalizar as profissões, permitindo que o mercado decida quem será contratado a que preço. Isto explica o grande número de fabricas de diplomas de baixo custo e escassos requisitos em termos de conhecimentos.[35]

Os usuários finais: as famílias, as empresas, o governo

Pode-se esperar que os principais interessados no ensino superior sejam as famílias que mandam os seus filhos a escola e custeiam os seus estudos, as empresas que precisam de elementos competentes para trabalhar e o governo, que arca com os custos do ensino oficial e representa um dos seus maiores empregadores dos cidadãos com boa formação. Espera-se também que os sindicatos e os partidos políticos colocariam a temática do ensino superior nas suas agendas, exigindo maior acesso e queixando-se por exemplo, dos subsídios concedidos aos grupos de renda mais alta, implícitos no sistema atual de ensino superior público gratuito Na prática, no entanto, os interessados não se afiguram, e o próprio governo federal só tem demostrado interesse no ensino superior por intermedio do ministério designado, quando ocorre uma greve ou quando as despesas são demasiadamente altas. Esta situação pode ser explicada em parte pelo fato de que os referidos interessados são heterogêneos, não estão organizados, ficam distantes e contam com parcos conhecimentos sobre os problemas do ensino superior.

35

No entanto, a principal razão provavelmente seja idêntica às que tornam as outras reformas institucionais do Brasil, (Saúde, previdência social e trabalho), tão difíceis de serem alcançadas. A partir da segunda guerra mundial, o Brasil elaborou um sistema de Estado assistencial altamente benevolente, em contraposição aos seus recursos que, no entanto, só conseguia atender uma parcela da sua população. A segmentação e burocratização do mercado de trabalho, em muitas profissões e seus diplomas, representaram apenas uma parte das políticas que amparavam os sindicatos através dos impostos sindicais, concedia o direito de licença por maternidade, exigia o pagamento de salários integrais e férias remuneradas no caso de dispensas temporárias dos trabalhadores, dava direito à assistência médica universal e gratuita, aposentadoria precoce e estatuia o ensino público gratuito nas suas instituições. Na verdade, o custo de tais serviços tornou-se proibitivo, a qualidade dos mesmos se degenerou, e a população, que anteriormente estava marginalizada e afastada nas áreas rurais, atualmente vive nos morros e nos arredores das grandes cidades. Tanto aqueles que sofrem com a degeneração dos serviços quanto os outros que acreditam que vão se beneficiar, exigem não a modificação dos benefícios e proteções, mas sim uma expansão dos mesmos. Nas profissões, a oposição à flexibilidade, à liberalização e à avaliação apropriada dos cursos de ensino não provem das instituições lideres e das carreiras melhor remuneradas, senão dos que estão na periferia e receiam perder os seus privilégios e direitos adquiridos a duras penas por meio de seus diplomas.

No ensino superior e em outras áreas da política social, a idéia de que as reformas são necessárias provem do governo, ao constatar que os seus cofres estão vazios, dos segmentos mais especializados e treinados da força de trabalho, dentro e fora das universidades, que reclamam a liberdade e a oportunidade de demonstrar o quanto valem, e da liderança das organizações publicas e privadas preocupadas com a eficiência e o emprego adequado dos seus recursos em um clima de competitividade. Os que se beneficiam mais das reformas, naturalmente são os que estão completamente marginalizados do atual sistema de benefícios e privilégios ou que somente podem almejar recolher algumas das migalhas do sistema. Esta, no entanto e uma perspectiva a longo prazo e parece improvável que se afigurem como interessados na defesa dos seus próprios interesses.

Lamentavelmente, o ensino superior brasileiro terá que ser reformado, e parece pouco provável que a reforma origine-se nos grupos mais eloqüentes e militantes nas instituições ou na burocracia oficial. Muitos acadêmicos, funcionários, estudantes, administradores e de fora das universidades estão a par da existência das potencialidades, e se sentem insatisfeitos face as deficiências atuais e gostariam de apoiar uma campanha destinada a tornar suas instituições mais eficientes, competentes e eqüitativas. Vai ser preciso levantar a voz e realçar a presença desses agentes interessados internos e externos e, para isso, um elemento imprescindível são as informações e o conhecimento. Deverão manter-se a par do acontecer no ensino superior no pais, e quais são as boas, e as más, instituições, quais as vencedoras e quais são as perdedoras, quais são as possíveis alternativas para a situação atual. Precisam se conhecer uns aos outros, precisam de tomar consciência das frustrações que padecem em comum. De uma base comum de interesses e de conscientização mais ampla poderá ser possível abrir caminho para o progresso.

Referências

Cerych, Ladislav and Paul Sabatier, 1986 - *Great Expectations and Mixed Performance: The Implementation of Higher Education Reforms in Europe*, European Institute of Education and Social Policy, Trentham Books.

Balbachevsky, Elizabeth, 1995 - *Atores e Estratégias Institucionais: A Profissão Acadêmica no Brasil.* Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, tese de doutorado.

Bordignon, Genuíno, 1984 - "A Ação do Conselho Federal de Educação no Ensino Superior," in Cândido Mendes e Cláudio de Moura Castro, *Qualidade, Expansão e Financiamento do Ensino Superior Privado,* Rio de Janeiro, Associação de Mantenedoras de Ensino Superior Privado.

Botelho, Antônio J. , 1989 - "Struggling to Survive: The Brazilian Society for the Progress of Science (SBPC) and the authoritarian regime (1964-1980)", *Historia Scientiarum* 38, 46-63.

Botelho, Antônio J.1991 - "The Professionalization of Brazilian Scientists, the Brazilian Society for the Progress of Science (SBPC), and the State, 1948-60," *Social Studies of Science*. 1990, 20, 3, Aug, 473-502.

Clark, Burton C., 1997 - "Higher Education as a Self-Guiding Society", *Tertiary Education and Management*, vol. 3, 2, pp. 91-99.

Dahl, Robert Alan, 1961 - *Who governs? Democracy and power in an American city.* New Haven, Yale University Press.

Fernandes, Ana Maria, 1987 - *The scientific community and the state in Brazil: the role of the Brazilian Society for the Advancement of Science, 1948-1980.* Doctoral Dissertation, St. Antony's College, Trinity Term, 385p.

Kitamura, Kazuyuki, 1985 - *The decline and reform of education in Japan: a comparative perspective.* Berkeley, Center for Studies in higher Education, Occasional Paper 45, March.

Lane, Jan-Erik, *1983 - Higher Education Policy-Making and Implementation.* International Conference on "Studies of Higher Education and Research Organization, Program for Research on Higher Education, Swedish National Board of Universities and Colleges, Rosenon, Sweden.

Levy, Daniel, 1983 - Daniel Levy, *University and Government in Mexico*, New York, Praeger, 1980;

Miceli, Sérgio, 1982 - "O Conselho Nacional de Educação: Esboço de análise de um aparelho de Estado (1931-1937)," CPDOC, Fundação Getúlio Vargas, *A Revolução de 30 - Seminário Internacional,* Brasília, Editora da Universidade de Brasília, pp. 399-435.

Mills, C. Wright, 1956 - *The power elite.* New York, Oxford University Press.

Premfors, Rune, 1985 - *Implementation in higher education.* International Conference on "Studies of Higher Education and Research Organization, Program for Research on Higher Education, NBUC, Rosenon, Sweden, 1983;

Sampaio, Helena Maria Sant'Ana, 1998. *O Setor Privado do Ensino Superior no Brasil* (Dissertação de doutorado, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 1998).
Schwartzman, S., 1988 - "Brazil: Opportunity and Crisis in Higher Education", *Higher Education* 17:99-119.

Schwartzman, S. 1985 - "Pela Eliminação da Estrutura Corporativa da Educação Brasileira," *Boletim Informativo e Bibliográfico das Ciências Sociais* (BIB) (Rio de Janeiro) XIX, 37-41.

Schwartzman, S. 1991 - "Scientists as Intelligentsia", in *A Space for Science - The Development of the Scientific Community in Brazil*, The Pennsylvania State University Press.

Schwartzman, 1994 - "Academics as a profession: What does it mean? Does it Matter?", *Higher Education Policy*, 7, 2, 24-26.

Schwartzman, S., 1996 - *América Latina, Universidades en Transición*, Washington, Organization of American States.

Schwartzman, S., and E. Balbachevsky, 1996 - "The Academic Profession in Brazil", in Philip G. Altbach, ed., *The International Academic Profession - Portraits of Fourteen Countries*, The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, Jossey-Bass Inc. Publishers, 231-280.

Schwartzman, S., H. Bomeny e W. Costa, 1984. *Tempos de Capanema*, Rio de Janeiro, Paz e Terra /EDUSP.

Schwartzman, S. and Botelho, Antônio J., "Growing Pains: Brazilian Scientists and their shifting roles", in Jacques Gaillard, V. V. Krishna and Roland Waast, *Scientific Communities in the developing world*, New Delhi, Thousand Oaks and London, Sage Publications, 1997, pp. 336-353.

Wittrock, Björn, 1984 - "From excellence of analysis to diversity of advocacy: the multiple roles of the Leverhulme study into the future of higher education". *Higher Education* 13, 121-138.